FRC.S 32704
C2m
Fre
3197-2

OPINION
DE M. MALOUET
SUR
L'ACTE CONSTITUTIONNEL.

Statuo esse optimè constitutam rempublicam quâ ex tribus generibus regali optimo populari.

CICERO, de republicâ.

THE NEWBERRY
LIBRARY

OPINION
DE M. MALOUET
SUR
L'ACTE CONSTITUTIONNEL,

Commencée et interrompue dans la séance du lundi 8 août 1791.

Si la nation française, en cet instant, étoit rassemblée toute entière, chaque citoyen auroit le droit de dire, à la présentation de la chartre constitutionnelle : je l'approuve, je la rejette, j'en blâme telle disposition.

Ce que la nation ne peut faire par l'universalité de ses membres, chacun de ses représentans en a le droit et le devoir.

Nous ne connoissons que partiellement les décrets constitutionnels ; quelques-uns ont été rapidement adoptés ; une foule de décrets de circonstances, de lois particulières ont séparé les uns des autres les articles constitutionnels ; c'est pour la première fois que nous pouvons les juger dans leur ensemble ; s'il étoit permis,

s'il étoit possible de se livrer à une discussion approfondie, je ne craindrois pas de l'entreprendre ; mais outre que le tems nous presse et nous commande, je ne me dissimule pas que l'avis de la majorité est arrêté sur les points principaux, et que c'est offenser l'opinion dominante que de la contredire ; cependant je vous dois, et à mes concitoyens, les motifs de mon jugement sur quelques articles fondamentaux. Je serai court.

Je commence par déclarer que si la constitution peut tenir ce qu'elle promet, elle n'aura pas de plus zélé partisan que moi ; car, après la vertu, je ne connois rien au-dessus de la liberté et de l'égalité.

Mais quand j'examine la déclaration des droits et ce qu'elle a produit, j'y vois une source d'erreurs désastreuses pour le commun des hommes, qui ne doit connoître la souveraineté, que pour lui obéir, et qui ne peut prétendre à l'égalité que devant la loi ; car la nature ne partage pas également tous les hommes, et la société, l'éducation, l'industrie accroissent et multiplient les différences. — Je vois donc les hommes simples et grossiers dangereusement égarés par cette déclaration à laquelle vous dérogez immédiatement par votre constitution, puisque vous avez cru devoir reconnoître et constater des inégalités de droits.

Forcés à une premièreexception, je ne pense pas que, pour le bonheur commun, la liberté et la sûreté de tous, vous lui ayez donné l'extension qu'elle doit avoir. Nous n'avons aucune garantie dans les annales du monde, aucun exemple du changement que vous opérez par l'éga-

lité des conditions. La différence ineffaçable de celle du riche à celle du pauvre ne semble-t-elle pas devoir être balancée par d'autres modifications ? Cette différence avoit peut-être, plus que les chimères de la vanité, motivé les anciennes institutions ; nous voyons que les législateurs anciens, qui ont presque tous été de vrais sages, ont reconnu la nécessité d'une échelle de subordination morale d'une classe, d'une profession à une autre ; si cependant, en croyant n'attaquer que les usurpations de l'orgueil et du pouvoir, vous portiez la hache sur les racines de la propriété, de la sociabilité, si ceux auxquels la liberté ne suffit pas, s'enivrent de leur indépendance, quelle autorité de répression ne faudra-t-il pas aux magistrats et aux lois pour maintenir l'ordre dans cette multitude immense de nouveaux pairs.

C'est donc dans les pouvoirs délégués, c'est dans leur distribution, leur force, leur indépendance, leur équilibre, qu'il faut chercher la garantie des droits naturels et civils que vous assurez, par le premier titre, à tous les citoyens. J'aime à le répéter, ces dispositions fondamentales ne laissent rien à desirer, chacun, en les lisant, doit se dire : voilà mon vœu bien exprimé ; comment sera-t-il exaucé ?

L'expérience nous prouve qu'un droit reconnu n'est rien, s'il n'est pas mis sous la garde d'une protection efficace.

Une seconde leçon de l'expérience et de la raison, c'est que la plus grande extension de la liberté politique est infiniment moins précieuse et moins utile aux

hommes que la sûreté et la libre disposition de leurs personnes et de leurs propriétés. C'est-là le bien solide, le bonheur de tous les instans et le but principal de toute association.

Il résulte de ces deux vérités qu'un gouvernement ne peut être considéré comme parfaitement libre, sage et stable, qu'autant qu'il est combiné, non sur la plus grande liberté politique, mais sur la plus grande sûreté et liberté des personnes et des propriétés.

Or, quel a été votre premier objet dans l'organisation et la distribution des pouvoirs ? la plus grande extension possible de la liberté politique, sauf à y attacher, ce qui est presque inconciliable, la plus grande sûreté possible des personnes et des propriétés.

Vous avez voulu, par une marche rétrograde de vingt siècles, rapprocher intimement le peuple de la souveraineté, et vous lui en donnez continuellement la tentation, sans lui en confier immédiatement l'exercice.

Je ne crois pas cette vue saine, ce fut la première qui se développa dans l'enfance des institutions politiques et dans les petites démocraties ; mais à mesure que les lumières se sont perfectionnées, vous avez vu tous les législateurs et les politiques célèbres séparer l'exercice de la souveraineté de son principe, de telle maniere que le peuple qui en produit les élémens ne les retrouve plus que dans une représentation sensible et imposante qui lui imprime l'obéissance.

Si donc vous vous borniez à dire que le principe

de la souveraineté est dans le peuple, ce seroit une idée juste, qu'il faudroit encore se hâter de fixer en déléguant l'exercice de la souveraineté ; mais en disant que la souveraineté appartient au peuple, et en ne déléguant que des pouvoirs, l'énonciation du principe est aussi fausse que dangereuse. Elle est fausse, car le peuple, en corps, dans ses assemblées primaires, ne peut rien saisir de ce que vous déclarez lui appartenir, vous lui défendez même de délibérer; elle est dangereuse, car il est difficile de tenir dans la condition de sujet, celui auquel vous ne cessez de dire : *tu es souverain ;* ainsi dans l'impétuosité de ses passions, il s'emparera toujours du principe en rejettant vos conséquences.

Tel est donc le premier vice de votre constitution ; d'avoir placé la souveraineté en abstraction ; par-là vous affoiblissez les pouvoirs suprêmes, qui ne sont efficaces, qu'autant qu'ils sont liés à une représentation sensible & continue de la souveraineté, & qui, par la dépendance où vous les avez mis, d'une abstraction, prennent en réalité dans l'opinion du peuple, un caractère subalterne. Cette combinaison nouvelle, qui paroît à son avantage, est tout à son détriment, car elle le trompe dans ses prétentions et ses devoirs, et dans ce genre les écarts de la multitude sont bien redoutables pour la liberté & la sûreté individuelle.

Il n'en seroit pas de même si voulant constituer une monarchie, après avoir reconnu le principe de la souveraineté, vous en déléguiez formellement l'exercice au roi & au corps législatif; cette disposition, je le déclare, me paroît indispensable.

Après avoir défini la souveraineté sans la déléguer ; et de manière à favoriser les erreurs et les passions de la multitude, le même danger se rencontre dans la définition de la loi, que l'on dit être, d'après Rousseau, l'expression de la volonté générale. Mais Rousseau dit aussi que cette volonté générale est intransmissible, qu'elle ne peut être ni représentée ni suppléée, il la fait résulter de l'opinion immédiate de chaque citoyen ; et comme vous avez adopté un gouvernement représentatif, le seul convenable à une grande nation, comme les représentans ne sont liés par aucun mandat impératif, que les assemblées primaires ne peuvent délibérer, il résulte de cette différence que la définition de Rousseau, juste dans son hypothèse, est absolument fausse dans la nôtre, et tend seulement à égarer le peuple, à lui persuader que sa volonté fait la loi, qu'il peut la commander, ce qui produit, comme la première cause, un affoiblissement sensible du pouvoir législatif, en élevant sans cesse des volontés partielles et audacieuses à la hauteur menaçante de la volonté générale; et je dis plus, même dans le système de Rousseau, la loi seroit mieux définie, l'expression de la justice et de la raison publique ; car la volonté générale peut être injuste et passionnée, et la loi ne doit jamais l'être. Le récensement de la volonté générale est souvent incertain et toujours difficile ; la manifestation de la raison publique s'annonce comme le soleil, par des flots de lumière.

L'abus de ces deux mots : *souveraineté du peuple*, *volonté générale*, a déjà exalté tant de têtes, qu'il seroit bien cruel que la constitution rendît durable un tel délire.

Si les pouvoirs suprêmes sont, comme je vous le démontre, altéré par leur définition, par l'opinion qu'elle laisse au peuple de sa supériorité, ils ne le sont pas moins par leur organisation. C'est ici que je ne trouve plus une garantie suffisante des droits naturels et civils exposés dans le titre premier, et que j'admets comme principe régulateur de la constitution. Car il ne faut plus que le peuple s'y méprenne ; je veux pour lui, comme pour moi, et tout autant que le plus ardent démocrate, la plus grande somme de liberté et de bonheur ; mais je prétends qu'on doit l'asseoir sur des bases plus solides.

Or, voici la source de toutes les méprises et de tous les désordres d'un gouvernement qu'on veut rendre trop populaire.

Chaque homme ne s'unit au bien général que par sa raison, tandis que ses passions l'en éloignent.

Ainsi la société, comme collection d'individus, est soumise à deux impulsions divergentes, dont l'une est souvent impétueuse, et l'autre trop souvent foible et incertaine.

Que doit faire une constitution raisonnable pour assurer le bien général ? renforcer la plus foible de ces impulsions, enchaîner l'autre.

Pour parvenir à ce but, il est évident qu'il faut chercher les moyens là où ils se trouvent le plus naturellement, et éloigner les obstacles.

Or, quelle est la condition sociale dans laquelle il se trouve le plus constamment une habitude de volonté

et de moyens tendans au bien général? C'est celle qui a le plus besoin d'ordre et de protection, la condition de propriétaires; ceux-ci ont pour intérêt dominant, la conservation de leur état; la volonté et l'espérance des autres, sont de changer le leur.

Le gouvernement le mieux ordonné est donc celui dans lequel les propriétaires seuls influent, car ils ont, comme les non-propriétaires, un intérêt égal à la sûreté et à la liberté individuelle, et ils ont de plus un intérêt éminent au bon régime des propriétés.

Ils ne sont pas la société toute entière; mais ils sont le tronc et la racine qui doivent alimenter et diriger les branches.

Ce ne peut donc être que par un abus funeste des principes abstraits de la liberté politique, et sans aucun profit, mais au contraire au grand détriment du peuple, qu'on peut étendre au-delà de la classe des propriétaires, le droit d'influence directe sur la chose publique, car alors la plus forte des impulsions qui met les hommes en mouvement, celle des passions, des intérêts privés, agit toujours en grande masse, tandis que le principe de direction le plus foible, celui qui tend au bien général, se trouve réduit tout-à-la-fois à une infériorité morale et physique.

Mais ce n'est pas assez que la législation d'un empire ne soit confiée qu'aux propriétaires élus par le peuple.

Les mêmes raisons qui séparent la discussion et la confection des lois du tourbillon des passions et d'in-

térêts désordonnés dans lequel se meut la multitude; doivent appeller encore sur les délibérations toutes les précautions qui peuvent empêcher la précipitation et l'immaturité.

Ainsi la délibération des lois dans une seule chambre, présente infiniment moins de sûreté pour le peuple, et de moyens d'autorité pour la loi, que si elle subissoit deux examens successifs par des hommes qui ont un esprit et des intérêts, non pas opposés, mais différens.

Je pense donc que la constitution du corps législatif, en une seule assemblée, réduisant à la seule condition du marc d'argent, l'éligibilité n'offre point une garantie suffisante des droits naturels et civils qu'elle déclare acquis aux citoyens.

Trouverons-nous cette garantie dans un autre pouvoir suprême, celui de la royauté; je ne le pense pas, car son essence est dénaturée par le mode de délégation, et par la définition dans laquelle vous l'avez retranché.

Le roi est le chef du pouvoir exécutif, sans l'exercer par lui-même. Je ne m'élève point contre cette disposition, la liberté ne peut être maintenue sans la responsabilté des agens, la royauté n'existe plus si le prince est responsable; ainsi le terme moyen étoit indispensable.

Mais la royauté n'existe pas d'avantage en la réduisant à la seule direction du pouvoir exécutif dépendant, par sa responsabilité, du pouvoir législatif.

La royauté, dans un état libre, ne pouvant être utile que comme contre-poids d'un autre pouvoir, doit en

avoir un propre, indépendant, tel qu'il soit, suffisant pour mettre obstacle, non seulement aux erreurs, mais aux entreprises, aux usurpations du corps législatif. Celui-ci ayant continuellement dans sa main, par la responsabilité, les moyens de force que peut employer le monarque, il est indispensable, pour conserver l'équilibre des pouvoirs, que le monarque ait une puissance morale, une volonté souveraine qui résiste en certains cas au corps législatif, & qu'il soit ainsi partie intégrante de la souveraineté; premier motif pour lui en imprimer le caractère, car celui de chef du pouvoir exécutif, convient également à un doge, un avoyer, au président des Etats-Unis.

Quel est donc l'attribut essentiel de la royauté? le seul qui la distingue des hautes magistratures, c'est cette indépendance de pouvoir inhérent à la personne du monarque, par lequel, non-seulement il sanctionne ou rejette les actes du corps législatif, mais il ajourne ou dissout une assemblée dont les entreprises violentes tendroient à la subversion des principes constitutifs.

Le roi étant dépouillé de cette autorité, quelle est celle que vous lui avez laissé pour défendre sa prérogative et son indépendance? Il est facile de vous démontrer qu'il ne lui en reste aucune.

Le veto suspensif est un arme dont il ne peut user fréquemment, sur-tout pour maintenir une autorité contre laquelle toutes les autres sont habituellement dirigées par leur nature et par l'appui de l'opinion populaire dont elles émanent.

Cependant le corps législatif réuni en un seul faisceau

contre le trône, tenant aux corps administratifs par la surveillance et les accusations, est non-seulement le centre effectif de tous les pouvoirs, mais peut s'emparer, quand il lui plait, de tous les actes de l'administration publique, par les évocations & l'extension illimitée qu'il peut donner à la responsabilité, sans que le roi y mette obstacle.

Il est donc dans une dépendance effective et continue de cette assemblée, qui s'est donnée d'ailleurs constitutionnellement une portion considérable du pouvoir exécutif, telle que l'organisation détaillée de l'armée, celle de tous les offices et emplois, la distribution des honneurs et des récompenses, la disposition des forces militaires dans la résidence du roi, lorsque c'est aussi celle de l'assemblée.

Comment trouver, dans cette distribution, le balancement & l'équilibre des pouvoirs dont vous avez eu l'intention? & si vous vous rappellez que pour avoir donné un corps à deux abstractions, la souveraineté du peuple et la volonté générale, vous leur avez subordonnée, dans l'opinion, les pouvoirs suprêmes, vous trouverez toutes les forces physiques & morales réunies contre le trône, qui doit être indépendant pour protéger efficacement vos droits, & tous les pouvoirs expirans, en certains cas, devant ceux qui doivent obéir.

La composition et les fonctions des corps administratifs ajoutent à cette démonstration.

La division du royaume en départemens, est, sans doute, une bonne opération; la répartition, la perception de l'impôt par les délégués du peuple, l'examen, la revision

de toutes les dépenses qui s'exécutent dans chaque département, sont encore dans les principes d'un bon régime ; mais la partie active de l'administration, celle qui exige une responsabilité continue peut-elle être avec sûreté exercée collectivement par les mêmes délégués ? n'appartient-elle pas toute entière au pouvoir exécutif ?

Le roi a la surveillance de cette administration, peut en annuller les actes, en suspendre les agens ; mais comment seroit-il averti des négligences, des prévarications ? Ces corps étrangers à la couronne, où aucun de ses agens ne peut la représenter, sont nécessairement les rivaux de l'autorité royale, et tendrons toujours, de concert avec le peuple et le corps législatif, à l'énerver.

En transportant aux conseils et aux directoires de départemens une autorité et des fonctions dont ils ne devroient avoir que le contrôle, vous vous êtes privés de la meilleure forme d'administration qui peut exister, celle qui place le surveillance à côté de l'action, et l'inspection des dépenses à la suite de leur exécution ; c'est ainsi que vous pouviez assûrer la meilleure et la plus exacte comptabilité ; car l'institution des chambres des comptes, si importante dans son objet, si bien combinée dans son organisation primitive, pouvoit être encore plus utilement remplacée par les départemens.

La chartre, en n'assignant aucune fonction précise aux municipalités, semble reconnoître le danger de cette puissance royale dont elles sont aujourd'hui investies, et de leur insuffisance pour l'exercer ; mais si la constitution ne guérit pas ces deux plaies, qui pourra les guérir ?

Enfin, messieurs, si à la suite de tant d'entraves mises au pouvoir exécutif et à sa direction centrale, si après les mesures extraordinaires, récemment adoptées, et contre lesquelles je ne cesse de réclamer, je considère les cas

de déchéance du trône, que vous avez décrétés, et qu'aucun législateur avant vous n'avoit ainsi multipliée et déterminé, je trouve que la royauté, dépouillée dans l'opinion et en réalité de tout ce qu'elle avoit d'imposant, n'a plus les moyens d'acquiter ce que vous lui demandez.

Je ne dis rien du nouvel ordre judiciaire, le silence de la chartre semble un aveu tacite de ses inconvéniens.

Mais l'organisation et l'emploi de la force publique présente de bien graves considérations. Voilà donc la nation toute entière constituée en armée permanente; quel a pu être l'objet de cette étrange et dangereuse innovation, qui rappelle parmi nous les mœurs des germains, lorsque tant d'autres habitudes et d'institutions les repoussent?

Il étoit, sans doute, utile d'avoir une milice non soldée proportionnée à l'armée de ligne; mais tous les citoyens actifs convertis en gardes nationales, l'usage habituel des armes séparé d'une discipline sévère, les fonctions, les travaux militaires se mêlant à tous les actes à toutes les professions civiles; je vois dans ces nouvelles dispositions plus d'inquiétudes que de sûreté, plus de mouvemens que d'harmonie, et une perte immense de temps et de travail qui sont la seule propriété du pauvre.

Quant à l'action et à la direction de la force publique pour l'ordre intérieur, la condition d'être requis par les officiers municipaux, est une sage mesure; mais la tranquillité publique, ne doit cependant pas dépendre de la complicité de la foiblesse ou de la terreur des officiers du peuple; et le pouvoir exécutif, sous sa responsabilité, doit être autorisé, comme en Angleterre, à l'emploi de la force lorsqu'elle est nécessaire.

Si des principaux points de la constitution je passois

aux détails et au classement des objets, j'adopterois une autre méthode et plus de concision; car il est des détails qui me paroissent inutiles.

Je termine ici mes observations, et je ne me flatte pas de faire adopter les amendemens qui en résultent; mais je ne saurois accorder mon suffrage à une constitution contraire aux principes que je viens d'exposer. J'y soumettrai ma conduite en me rangeant désormais en silence dans la classe de ceux qui obéissent. Je me borne à demander, si l'assemblée ne juge pas à propos de délibérer sur mes observations, qu'on accélère les mesures qui doivent assûrer la plus parfaite liberté du roi, et que la délibération sur la chartre constitutionelle se termine par un appel nominal.

ENVOI à M. Chapelier, qui m'a interrompu.

VOUS n'avez pas voulu m'entendre, Monsieur, vous aurez la peine de me lire, et vous me feriez grand plaisir de me répondre.

Je vous ai laissé travailler sans interruption pendant deux ans et demi, à un ouvrage que vous appelez *superbe*; il eût été juste de m'accorder une demi-heure, pour en dire mon avis. — Je vous prouverois bien, par vos propres axiômes, que le refus est déloyal et inconstitutionnel; mais j'aime autant que nous restions chargés vis-à-vis de nos contemporains et de la postérité, vous de la responsabilité de votre admiration, moi de celle de mes censures.

MALOUET.

De l'imprimerie de l'Ami du Roi.